

Arbeitskräfte aus Mittel- und Osteuropa: Bisher keine starke Zuwanderung – und auch keine Belastungen für den Arbeitsmarkt zu erwarten

von Karl Brenke

Die Erweiterung der EU im Jahr 2004 hat sich auch auf dem deutschen Arbeitsmarkt bemerkbar gemacht. Vor allem wurde von Arbeitsmigranten die Möglichkeit genutzt, eine selbständige Beschäftigung aufzunehmen. Trotz Hindernissen bei der Zuwanderung und der Gewährung von Arbeitsgenehmigungen hat auch die abhängige Beschäftigung von Personen aus den Beitrittsländern zugelegt. Insgesamt war aber das Wachstum bei der Zahl der Erwerbstätigen mit schätzungsweise 100 000 bis 150 000 nicht groß.

Offenbar hat die Attraktivität Deutschlands für Arbeitsmigranten aus den EU-8-Staaten nachgelassen. Das zeigt sich an einer seit 2006 verringerten Zuwanderung und an einer schrumpfenden Zahl von Arbeitsgenehmigungen. Zwar sind nicht wenige Zuwanderer bereit, trotz abgeschlossener Berufsausbildung nur einfache Jobs auszuüben, es deutet sich aber an, dass die Ansprüche an eine Beschäftigung gestiegen sind. In die entstehenden Lücken stoßen offenbar Arbeitskräfte aus Bulgarien und Rumänien.

Die Konsequenzen der Öffnung des deutschen Arbeitsmarktes sind derzeit nicht abzuschätzen. Für einen massenhaften Zustrom aus den EU-8-Staaten gibt es kaum Indizien. Nach den bisherigen Erfahrungen dürfte es Migranten künftig vor allem in die wirtschaftlich starken Regionen ziehen, weil dort der Arbeitsmarkt besonders aufnahmefähig ist und relativ hohe Einkommen erzielt werden können.

Im Mai 2004 traten zehn Staaten der EU bei: Polen, Ungarn, die Tschechische Republik, die Slowakei, Slowenien und die drei baltischen Staaten Estland, Lettland und Litauen (im Folgenden: EU 8) sowie Malta und Zypern. Insbesondere für den grenzüberschreitenden Warenverkehr änderte sich durch den Beitritt wenig; er war zwischen den Ländern der „alten“ EU und den Beitrittsstaaten schon seit der ersten Hälfte der 90er Jahre aufgrund von bilateralen Verträgen weitgehend liberalisiert. Anders sah es dagegen beim Arbeitsmarkt aus. Bis zum Beitritt war es Arbeitnehmern aus den neuen Mitgliedsländern kaum möglich, in der EU eine Beschäftigung auszuüben.

Einige Staaten der „alten“ EU öffneten sich sofort mit dem Beitritt der neuen Mitgliedsländer für deren Arbeitnehmer: das Vereinigte Königreich, Irland und Schweden. Andere Staaten ermöglichten die Freizügigkeit erst nach einer Übergangszeit. Die in den Beitrittsverträgen vereinbarten Übergangszeiten wurden damit begründet, dass die Arbeitsmärkte in den „alten“ Mitgliedsstaaten nicht durch einen eventuellen Zustrom von Arbeitskräften belastet werden sollten. Die erste Frist belief sich auf zwei Jahre, dann folgten weitere drei Jahre und danach nochmals zwei Jahre. Nach jedem dieser Zeiträume mussten jene EU-Staaten, die nochmals eine Übergangszeit in Anspruch nehmen wollten, gegenüber der EU-Kommission erklären, dass ihnen eine Öffnung nicht zumutbar sei. Nach der ersten Übergangsfrist – also im Mai 2006 – verzichteten Finnland, Spanien, Portugal und Griechenland auf eine weitere Abschottung. Bevor die zweite Frist endete, folgten Italien, die Niederlande, Luxemburg und Frankreich. Belgien und Dänemark öffneten ihren Arbeitsmarkt 2009 – mit Ablauf der zweiten Übergangsphase. Erst zum Mai dieses Jahres, nachdem die dritte Phase abgelaufen ist, müssen auch Deutschland und Österreich Arbeitskräften aus den EU-8-Staaten uneingeschränkte Freizügigkeit gewähren.¹

¹ Für Malta und Zypern galt die Freizügigkeit der Arbeitnehmer in Deutschland bereits ab Mai 2004.

Tabelle 1

**Wanderungen von Personen im Alter von 18 bis 64 Jahren nach und aus Deutschland –
Ergebnisse der Bevölkerungsfortschreibung**

Staatsangehörigkeit	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Zuwanderungen							
Deutschland	118 019	131 752	92 953	77 082	78 212	79 282	84 273
Europa ¹	375 376	396 597	392 656	380 117	394 347	385 152	399 197
EU bis 2004 ¹	86 745	81 643	78 175	78 535	79 832	83 566	86 424
Polen	84 693	119 551	141 314	145 761	134 062	113 776	106 695
Ungarn	13 790	16 834	18 026	18 111	21 514	24 341	24 276
Slowakei	10 006	11 053	11 395	10 933	8 979	8 361	8 134
Tschech. Republik	7 873	8 275	7 762	7 125	6 057	5 712	5 343
Slowenien	1 975	2 260	1 397	1 080	1 097	1 111	1 152
Estland	738	667	635	529	595	530	765
Lettland	1 642	2 085	2 248	1 857	1 549	1 877	4 516
Litauen	2 775	4 150	4 859	4 477	3 680	3 170	4 283
EU-8	123 492	164 875	187 636	189 873	177 533	158 878	155 164
Rumänien	22 329	22 203	22 052	22 532	41 379	45 580	53 553
Bulgarien	12 613	10 891	8 492	7 260	19 425	22 157	26 258
Türkei	41 908	36 275	30 002	26 059	23 366	22 752	23 300
Russland	25 671	23 168	19 072	14 274	13 222	12 741	13 160
Ukraine	14 005	12 171	9 091	6 520	6 400	6 013	6 126
Andere Erdteile ²	150 830	136 713	125 127	121 849	121 826	130 231	141 727
Insgesamt	644 225	665 062	610 736	579 048	594 385	594 665	625 197
Abwanderungen							
Deutschland	98 535	118 228	110 749	118 091	121 287	131 532	116 270
Europa ¹	329 879	363 366	322 532	323 656	324 831	382 676	390 678
EU bis 2004 ¹	96 764	107 150	82 576	81 059	78 868	92 084	98 408
Polen	71 690	92 951	96 363	105 192	110 959	115 845	107 614
Ungarn	14 560	16 041	15 310	14 685	16 521	20 946	21 512
Slowakei	9 200	9 813	8 873	9 237	8 072	9 064	7 835
Tschech. Republik	7 815	7 842	5 894	6 091	5 297	6 447	5 938
Slowenien	7 842	2 184	1 434	1 079	1 048	1 373	1 442
Estland	470	705	432	469	424	635	575
Lettland	1 350	1 575	1 357	1 478	1 306	1 616	2 177
Litauen	1 944	2 262	2 394	3 040	2 958	3 000	3 131
EU-8	114 871	133 373	132 057	141 271	146 585	158 926	150 224
Rumänien	18 695	19 307	19 718	20 905	23 667	36 378	42 416
Bulgarien	9 753	9 754	5 746	7 034	8 273	15 201	18 921
Türkei	30 258	30 609	27 236	25 178	23 425	26 964	26 967
Russland	11 577	11 808	10 706	10 196	9 562	11 955	11 476
Ukraine	5 869	5 711	5 092	4 738	4 409	5 732	5 142
Andere Erdteile ²	107 314	116 155	104 052	105 580	99 608	122 027	127 614
Insgesamt	535 728	597 749	537 333	547 327	545 726	636 235	634 562
Wanderungssaldo							
Deutschland	19 484	13 524	-17 796	-41 009	-43 075	-52 250	-31 997
Europa ¹	45 497	33 231	70 124	56 461	69 516	2 476	8 519
EU bis 2004 ¹	-10 019	-25 507	-4 401	-2 524	964	-8 518	-11 984
Polen	13 003	26 600	44 951	40 569	23 103	-2 069	-919
Ungarn	-770	793	2 716	3 426	4 993	3 395	2 764
Slowakei	806	1 240	2 522	1 696	907	-703	299
Tschech. Republik	58	433	1 868	1 034	760	-735	-595
Slowenien	-5 867	76	-37	1	49	-262	-290
Estland	268	-38	203	60	171	-105	190
Lettland	292	510	891	379	243	261	2 339
Litauen	831	1 888	2 465	1 437	722	170	1 152
EU-8	8 621	31 502	55 579	48 602	30 948	-48	4 940
Rumänien	3 634	2 896	2 334	1 627	17 712	9 202	11 137
Bulgarien	2 860	1 137	2 746	226	11 152	6 956	7 337
Türkei	11 650	5 666	2 766	881	-59	-4 212	-3 667
Russland	14 094	11 360	8 366	4 078	3 660	786	1 684
Ukraine	8 136	6 460	3 999	1 782	1 991	281	984
Andere Erdteile ²	43 516	20 558	21 075	16 269	22 218	8 204	14 113
Insgesamt	89 013	53 789	91 199	31 721	48 659	-41 570	-9 365

1 Ohne Deutsche. 2 Einschließlich Staatenloser und Personen mit unbekannter Staatsangehörigkeit.
Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

Diese beiden Länder nahmen bisher auch Sonderregelungen beim Dienstleistungsverkehr in Anspruch. So war es Unternehmen aus den Beitrittsländern nicht ohne weiteres möglich, mit ihren Arbeitnehmern in Deutschland bestimmte Leistungen – Bautätigkeiten, Gebäudereinigung und Innendekoration – zu erbringen. Allerdings konnten sich schon ab Mai 2004 Personen aus den Beitrittsländern in der Bundesrepublik selbständig machen.

Neben der Freizügigkeit für Selbständige gab es trotz der Barrieren beim Zugang zum Arbeitsmarkt auch für Arbeitnehmer einige Möglichkeiten für eine Beschäftigung in Deutschland. Im Folgenden soll umrissen werden, wie sich seit 2004 die Wanderung von Staatsbürgern aus den EU-8-Staaten entwickelt hat. In einem zweiten Abschnitt wird die Erwerbstätigkeit dieser Zuwanderer in Deutschland untersucht. Anschließend wird ein kurzer Blick auf die anderen Staaten der „alten“ EU geworfen. Die Analyse soll Anhaltspunkte für die möglichen Folgen der gerade eingeräumten Freizügigkeit für den Arbeitsmarkt der Bundesrepublik liefern.

Kaum noch Wanderungsgewinne aus den EU-8-Staaten

Die amtliche Statistik veröffentlicht zwei Quellen über die Außenwanderung. Zum einen gibt es die Bevölkerungsfortschreibung, bei der Wanderungen über die Wohnungsan- und -abmeldungen der Meldeämter erfasst werden – neben Zu- und Fortzügen innerhalb Deutschland auch die Außenwanderungen. Zum anderen werden die Daten des Ausländerzentralregisters aufbereitet, die auf den Meldungen der Ausländerbehörden beruhen. Dieses Register wurde 2004 einer gründlichen Revision unterzogen, bei der es um etwa 600 000 Fälle bereinigt wurde. Daher sind nur die Wanderungsdaten ab 2005 verwendbar. Die Ergebnisse der beiden Quellen müssten mit Blick auf die ausländische Bevölkerung übereinstimmen. Das tun sie aber nicht. So kommt die Bevölkerungsfortschreibung für das Jahr 2010 auf 7,2 Millionen Ausländer in Deutschland, das Ausländerzentralregister aber nur auf 6,8 Millionen. Woher der Unterschied rührt, ist weitgehend unklar² – gewiss ist er auch dadurch entstanden, dass eine Volkszählung viel zu lange aufgeschoben wurde. Überdies gibt es Differenzen beim Ausmaß der Wanderungen im Zeitverlauf. Gleichwohl lassen sich in beiden Statistiken ähnliche Muster identifizieren.

Bis zu Beginn des letzten Jahrzehnts konnte die Bundesrepublik kräftige Wanderungsgewinne mit dem Ausland verbuchen. Sie sind inzwischen stark geschrumpft. Bei der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter war der Austausch mit Staatsbürgern der „alten“ EU in den letzten Jahren nach dem Ausländerzentralregister nur noch leicht positiv, nach der Bevölkerungsfortschreibung sogar leicht negativ (Tabellen 1 und 2). Die Wanderungsgewinne mit den außereuropäischen Staaten bewegten sich auf einem niedrigen Niveau. Nur noch gering waren die Wanderungsgewinne bei Bürgern aus den Staaten an der Peripherie Europas außerhalb der EU; im Falle türkischer Staatsbürger könnte es sogar zu Wanderungsverlusten gekommen sein. Deutlich ins Minus gerutscht ist der Saldo bei den Personen mit deutscher Staatsbürgerschaft.

Nach der Erweiterung der EU hat es ab 2004 einen Zuwanderungsschub aus den EU-8-Staaten gegeben; groß war er aber nicht. Getragen wurde die Entwicklung von den Polen als der weitaus größten Gruppe der Zuziehenden. Verstärkte Zuwanderungen gab es ebenfalls aus Ungarn. Aus anderen Staaten kam es dagegen kaum oder gar nicht zu verstärkten Zuzügen. Aber schon 2006 ebten die Zuwanderungen insbesondere aus Polen deutlich ab, danach wurde die Zahl der Zuwanderer immer kleiner. Da sich die Abwanderungen auf einem recht hohen und zugleich leicht zunehmenden Niveau bewegten, fielen die Wanderungsgewinne bei den Bürgern aus den EU-8-Staaten immer geringer aus. Im Jahr 2010 kehrte sich die Entwicklung allerdings wieder um, und der Wanderungsüberschuss legte wieder etwas zu.

Bei Personen aus Bulgarien und Rumänien, also denjenigen Staaten, die erst 2007 der EU beitraten, stieg seit jenem Jahr die Zuwanderung deutlich an. Die Wanderungsüberschüsse mit Bulgaren und Rumänen sind bis zuletzt gewachsen – und zwar beschleunigt. Sie sind inzwischen etwa so groß wie der Wanderungssaldo mit den EU-8-Staaten.

Ende 2010 lebte laut Ausländerzentralregister reichlich eine halbe Million Personen im erwerbsfähigen Alter mit Staatsbürgerschaft der EU-8-Staaten in der Bundesrepublik. Der weitaus größte Teil – knapp 70 Prozent – kam aus Polen (Abbildung 1). Dass Polen den größten Teil der Zuwanderer stellt, ist insofern nicht erstaunlich, da es auch das mit Abstand bevölkerungsreichste Land der neuen EU-Mitgliedsstaaten ist. Bezieht man die Bevölkerungszahlen der Ausländer in Deutschland auf die Einwohnerzahl ihrer Herkunftsstaaten, dann ist Polen ebenfalls führend (Abbildung 2). Kaum weniger mobil als die Polen sind im Falle Deutschlands die Bulgaren. Am wenigsten bereit, nach Deutschland zu wandern, sind Esten und Tschechen.

² Statistisches Bundesamt: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Ausländische Bevölkerung. Ergebnisse des Ausländerzentralregisters. Fachserie 1, Reihe 2, Ausgabe 2010, 5.

Tabelle 2

**Wanderungen von Ausländern im Alter von 15 bis 64 Jahren nach und aus Deutschland –
Ergebnisse des Ausländerzentralregisters**

Staatsangehörigkeit	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Zuwanderungen						
Europa	247 253	232 433	246 761	241 141	237 867	278 705
EU bis 2004	53 215	51 667	54 700	57 641	55 990	61 103
Polen	71 368	75 383	70 158	60 397	53 885	56 844
Ungarn	10 577	11 115	13 667	15 845	14 760	18 108
Slowakei	6 243	6 260	5 293	4 990	4 841	5 094
Tschech. Republik	4 995	4 536	4 217	3 942	3 584	3 821
Slowenien	728	623	667	668	657	892
Estland	439	345	380	363	435	575
Lettland	1 450	1 177	973	1 060	2 539	3 953
Litauen	3 458	3 043	2 424	2 079	2 733	3 702
EU-8	99 258	102 482	97 779	89 344	83 434	92 989
Rumänien	13 285	12 488	24 984	25 798	28 287	39 516
Bulgarien	6 317	4 998	12 052	13 600	15 096	21 077
Türkei	25 085	18 848	17 344	16 187	16 099	16 037
Russland	15 652	11 589	10 736	10 295	10 204	10 987
Ukraine	7 862	5 584	5 537	4 916	4 725	5 043
Andere Erdteile¹	100 485	100 367	103 690	110 397	118 529	128 635
Insgesamt	347 738	332 800	350 451	351 538	356 396	407 340
Abwanderungen						
Europa	183 250	169 641	174 856	195 127	195 633	185 895
EU bis 2004	51 055	47 249	48 681	53 317	54 965	48 151
Polen	39 341	41 365	47 552	50 380	45 942	39 051
Ungarn	8 057	6 921	8 040	10 068	11 334	10 273
Slowakei	5 266	4 572	4 404	4 852	4 297	4 140
Tschech. Republik	3 368	3 327	3 113	3 606	3 320	2 899
Slowenien	759	627	618	795	767	727
Estland	262	234	228	283	266	315
Lettland	751	715	649	651	881	1 631
Litauen	1 531	1 689	1 701	1 574	1 649	1 946
EU-8	59 335	59 450	66 305	72 209	68 456	60 982
Rumänien	12 090	11 505	11 872	16 341	18 486	21 285
Bulgarien	6 639	5 181	4 574	7 431	8 244	10 362
Türkei	17 759	15 387	14 637	15 182	14 628	13 517
Russland	6 655	6 037	5 747	6 457	5 845	5 727
Ukraine	4 011	3 327	2 921	3 192	2 658	2 643
Andere Erdteile¹	67 775	66 315	67 126	72 839	74 081	73 635
Insgesamt	251 025	235 956	241 982	267 966	269 714	259 530
Wanderungssaldo						
Europa	64 003	62 792	71 905	46 014	42 234	92 810
EU bis 2004	2 160	4 418	6 019	4 324	1 025	12 952
Polen	32 027	34 018	22 606	10 017	7 943	17 793
Ungarn	2 520	4 194	5 627	5 777	3 426	7 835
Slowakei	977	1 688	889	138	544	954
Tschech. Republik	1 627	1 209	1 104	336	264	922
Slowenien	-31	-4	49	-127	-110	165
Estland	177	111	152	80	169	260
Lettland	699	462	324	409	1 658	2 322
Litauen	1 927	1 354	723	505	1 084	1 756
EU-8	39 923	43 032	31 474	17 135	14 978	32 007
Rumänien	1 195	983	13 112	9 457	9 801	18 231
Bulgarien	-322	-183	7 478	6 169	6 852	10 715
Türkei	7 326	3 461	2 707	1 005	1 471	2 520
Russland	8 997	5 552	4 989	3 838	4 359	5 260
Ukraine	3 851	2 257	2 616	1 724	2 067	2 400
Andere Erdteile¹	32 710	34 052	36 564	37 558	44 448	55 000
Insgesamt	96 713	96 844	108 469	83 572	86 682	147 810

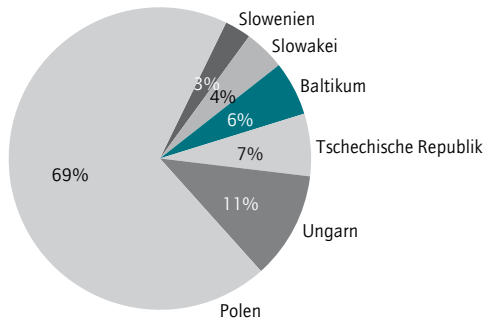
¹ Einschl. Staatenloser und Personen mit unbekannter Staatsangehörigkeit.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

Abbildung 1

Verteilung der Bevölkerung im Alter von 15 bis 64 Jahren aus den EU-8-Staaten 2010

In Prozent



Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2011

Polen stellen die mit Abstand größte Gruppe der Zuwanderer.

Zeitweilige Zuwanderung immer häufiger

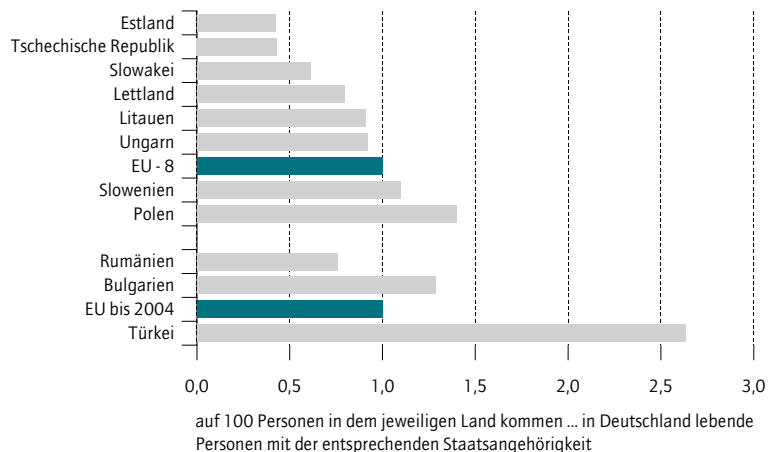
Das heutige Wanderungsverhalten unterscheidet sich grundlegend von früheren Mustern – beispielsweise bei der Kolonisation Amerikas oder bei der Industrialisierung in Deutschland (etwa der Ansiedlung von Polen im Ruhrgebiet). Damals blieben die meisten Zuwanderer lebenslang. Auch ist es heute anders als bei dem Gastarbeiterzustrom ab Ende der Fünfziger Jahre, als zwar die Einwanderung grundsätzlich temporär ausgelegt war, gleichwohl viele Gastarbeiter die Bundesrepublik als zweite Heimat ansahen und deshalb auch ihre Familien nachholten. Heutzutage wird das Wanderungsgeschehen stark dadurch bestimmt, dass ein großer Teil der Immigranten nur einige Jahre oder sogar nur Monate im Zielland verweilt und es dann wieder verlässt.

Jeder neunte Ausländer, der irgendwann nach Deutschland zuwanderte, hat im Jahr 2010 die Bundesrepublik wieder verlassen (Tabelle 3). Die durchschnittliche Verweildauer belief sich auf knapp neun Jahre. Dieser Wert wird allerdings stark davon beeinflusst, dass ein Teil der Abwanderer relativ lange geblieben ist – und beispielsweise erst nach Erreichen des Ruhestands ging. Dazu gehören die Personen der Gastarbeitergeneration.

Auf der anderen Seite stehen diejenigen, die nur kurz in Deutschland ansässig sind: Im Jahr 2010 wohnte jeder fünfte Ausländer, der aus Deutschland abwanderte, nicht einmal ein Jahr in Deutschland, und bei zwei Dritteln belief sich die Verweildauer auf maximal sechs Jahre. Welche Motive sich hinter diesen Abwanderungen

Abbildung 2

Zahl der in Deutschland lebenden Ausländer im Alter von 15 bis 64 Jahren in Relation zur Bevölkerung in den jeweiligen Staaten



Quellen: Statistisches Bundesamt; Eurostat; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2011

Auch in Bezug zur Bevölkerungsgröße ist die Migrationsbereitschaft bei Polen besonders ausgeprägt, mobil sind auch die Bulgaren..

verbergen, lässt sich wegen fehlender Daten nicht hinreichend klären. Neben der Arbeitsmigration hat auch die Migration zu Ausbildungszwecken eine erhebliche – und gewiss zunehmende – Bedeutung.³ Ein viel geringeres Ausmaß als früher haben dagegen inzwischen die Wanderungen von Asylbewerbern.⁴

Besonders häufig sind Zuwanderungen für nur wenige Jahre unter den Ausländern aus den EU-8-Staaten zu finden. Jeder vierte Abwanderer aus diesen Ländern ging 2010 nach einem Aufenthalt von weniger als einem Jahr, und drei Viertel wanderten nach weniger als sechs Jahren ab. Noch größer sind die Anteile bei den Personen mit einer rumänischen oder einer bulgarischen Staatsbürgerschaft. Bei diesen Gruppen ist auch die Fluktuation enorm; die Fluktuationsrate beläuft sich auf mehr als 50 Prozent. Rein rechnerisch wird daher innerhalb

³ So ist nach Angaben des Statistischen Bundesamtes die Zahl der ausländischen Studenten in Deutschland vom Wintersemester 1999/2000 bis zum Wintersemester 2009/2010 um 19 000 oder 51 Prozent gestiegen (Fachserie 11, Reihe 4.1).

⁴ Im Jahr 2009 belief sich nach Angaben des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge die Zahl der Asylanträge auf 28 000, davon wurden 11 400 abgelehnt, was grundsätzlich zur Ausreise führen soll; 7 800 Anträge erledigten sich auf andere Weise. In den Neunziger Jahren belief sich die Zahl der abgelehnten Anträge auf das 8- bis 35-fache. Vgl. Migrationsbericht 2009 des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung, Nürnberg 2011.

Tabelle 3

Fluktuation und Fortzüge von Ausländern aus Deutschland 2010

Staats- angehörigkeit	Fluktuations- rate ¹ im Jahr 2010	Anteil der Personen an allen Fortzügen im Jahr 2010, die die weniger als ... in Deutschland blieben		Durchschnittliche Verweildauer der Personen in Deutsch- land, die im Jahr 2010 fortgezogen sind
		ein Jahr	sechs Jahre	
Europa	10,0	21,7	61,0	10,2
EU bis 2004	8,1	11,4	49,0	
Polen	25,0	24,8	76,7	4,8
Ungarn	45,4	28,2	76,9	4,7
Slowakei	37,7	30,5	79,3	3,9
Tschech. Republik	21,0	22,8	75,2	4,7
Slowenien	9,4	16,3	47,5	19,1
Estland	22,6	30,2	86,4	3,9
Lettland	46,5	50,6	89,3	2,6
Litauen	27,4	35,0	83,5	3,2
EU-8	27,6	26,6	77,0	
Rumänien	56,8	41,1	87,1	3,0
Bulgarien	50,5	40,1	86,3	2,9
Turkei	2,4	8,2	25,6	22,2
Russland	10,5	25,4	71,7	4,4
Ukraine	7,3	21,9	61,8	5,3
Andere Erdteile ²	17,1	20,9	74,0	
Insgesamt	11,5	21,4	64,6	8,8

¹ Summe der Zu- und der Abwanderungen dividiert durch die durch 2 geteilte Summe des Bestandes am Jahresanfang und am Jahresende.

² Einschl. Staatenloser und Personen mit unbekannter Staatsbürgerschaft.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2011

Zuwanderung auf Zeit: Jeder neunte Ausländer hat Deutschland 2010 wieder verlassen.

eines Jahres die Hälfte der hier lebenden Ausländer aus diesen Staaten durch Wanderungen ausgetauscht.⁵ Bei Personen aus Ungarn und Lettland ist die Fluktuationsrate nicht viel geringer; bei den Polen beläuft sie sich immerhin noch auf 25 Prozent. Aus dem Rahmen fallen die Slowenen, von denen viele schon als jugoslawische Gastarbeiter nach Deutschland gekommen sind und eine geringe Wanderungsbereitschaft zeigen. Ähnlich ist das Abwanderungsverhalten bei den Personen mit einer Staatsbürgerschaft der „alten“ EU-Staaten. Aber immerhin: Von deren Abwanderern war 2010 die Hälfte weniger als sechs Jahre in der Bundesrepublik ansässig. Sehr klein ist dagegen die Fluktuation unter den Türken – und von den Personen, die 2010 abwanderten, lebte der weitaus größte Teil schon lange in der Bundesrepublik.⁶

⁵ Tatsächlich kann der Bevölkerungsaustausch geringer sein, weil eine Person innerhalb eines Zeitraums mehrmals ein- und wieder auswandern kann.

⁶ Die geringen Abwanderungen von Türken sind auch darauf zurückzuführen, dass eine Abwanderung zu dem Verlust der Aufenthaltsberechtigung in Deutschland führen könnte.

Der bislang häufig nur kurzfristige Verbleib von Staatsbürgern aus den EU-8-Staaten hängt auch damit zusammen, dass viele von ihnen nur eine befristete Arbeitsgenehmigung erhielten und nach deren Ablauf wieder in ihr Heimatland zurückkehrten. Bei nicht wenigen dürfte es sich um zirkuläre Wanderer handeln – also um Personen, die immer wieder zu- und auswandern.⁷

Die Zahl der in Deutschland beschäftigten Arbeitnehmer aus den neuen Mitgliedsstaaten stieg kaum

Ab 2004 zog die Zahl sozialversicherungspflichtig beschäftigter Ausländer aus den EU-8-Staaten spürbar und stetig an; ab 2007 war dasselbe bei den Arbeitnehmern aus Bulgarien und Rumänien zu beobachten (Abbildung 3). Konjunkturbedingt waren die Zuwächse nicht, denn die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ist generell gewachsen. Insgesamt hat sich zwar die Zahl der Arbeitnehmer aus den Beitrittsstaaten von 2004 um die Hälfte und die Zahl jener aus den Beitrittsstaaten von 2007 um reichlich ein Drittel erhöht, doch absolut war der Anstieg um 50 000 bzw. 20 000 nicht groß. Auf die Arbeitnehmer aus den EU-8-Staaten sowie aus Bulgarien und Rumänien entfällt nicht einmal ein Prozent aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in der Bundesrepublik.

Wahrscheinlich wird es auch Zuwächse bei der geringfügigen Beschäftigung gegeben haben; Zahlen darüber gibt es nicht. Naturgemäß unklar ist das Ausmaß der illegalen Beschäftigung. Solche Beschäftigungsverhältnisse hat es bereits vor der EU-Osterweiterung gegeben und nichts spricht dafür, dass sie seitdem in besonderem Maße zugenommen haben. Es könnte allerdings sein, dass bisher illegale Beschäftigung in nächster Zeit vermehrt in der amtlichen Statistik auftaucht – etwa bei den Minijobs.

Die ab 2006 verfügbare Zahl der von der Bundesagentur für Arbeit erteilten Arbeitsgenehmigungen lässt vermuten, dass das Interesse von Arbeitnehmern aus den EU-8-Staaten zur Aufnahme einer Beschäftigung in Deutschland inzwischen abgenommen hat. Besonders stark rückläufig war ab 2008 die Zahl der an Polen erteilten Genehmigungen (Tabelle 4).⁸ Auch Personen aus der Slowakei erhielten weniger Genehmigungen.

⁷ Vgl. zur zirkulären Wanderung der Bürger aus Drittstaaten nach Deutschland: Schneider, J., Parusel, B.: Zirkuläre und temporäre Migration. Empirische Erkenntnisse, politische Praxis und zukünftige Optionen in Deutschland. Working Paper der Nationalen Kontaktstelle des EMN und der Forschungsgruppe des Bundesamtes, Nr. 35 (2011).

⁸ Zwar ist auch die Zahl der abgelehnten Anträge in den letzten Jahren etwas gestiegen, aber längst nicht so stark wie die Zahl der bewilligten Anträge zurückging.

Tabelle 4

Arbeitsgenehmigungen für Personen aus den neuen EU-Mitgliedsstaaten nach deren Staatsangehörigkeit

Staatsangehörigkeit	2006	2007	2008	2009	2010
Estland	339	290	302	371	401
Slowenien	383	458	545	442	458
Lettland	523	582	710	994	1 429
Litauen	1 484	1 701	2 054	1 941	2 119
Polen	40 547	43 118	46 123	40 577	25 113
Slowakei	5 203	4 834	4 626	4 232	3 886
Tschech. Republik	5 074	4 976	5 028	3 970	4 298
Ungarn	4 003	4 626	6 111	6 320	7 587
EU 8-Staaten	57 556	60 585	65 499	58 847	45 291
Bulgarien		5 169	8 434	9 312	11 130
Rumänien		13 711	19 824	21 070	20 421
Sonstige ¹	389	313	396	484	670
Insgesamt	57 945	79 778	94 153	89 713	77 512

¹ Nicht zuzuordnende Familienangehörige.

Quellen: Bundesagentur für Arbeit; Berechnungen des DIW Berlin

© DIW Berlin 2011

Das Interesse an einer Beschäftigung in Deutschland hat zuletzt abgenommen.

Zugenommen hat die Zahl der Arbeitsgenehmigungen dagegen für Arbeitnehmer aus Ungarn sowie aus dem Baltikum. Dasselbe gilt für Personen mit Bulgarien und Rumänien.

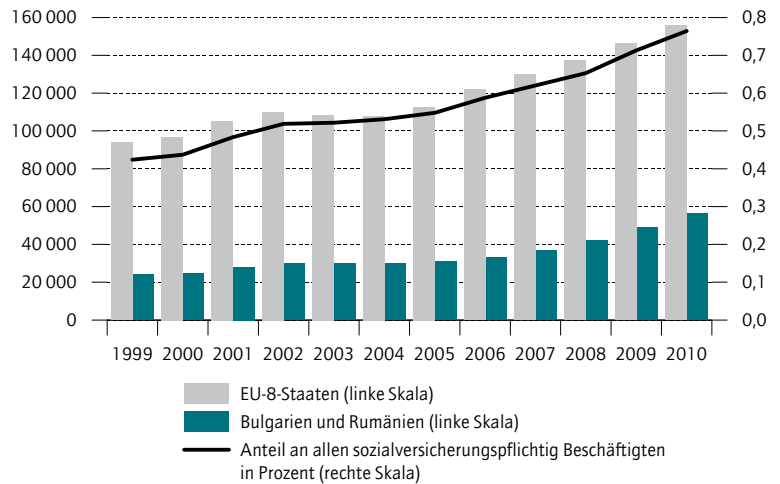
Die Arbeitsgenehmigungen haben sich deutlich in ihrer Zusammensetzung verändert. Stark gewachsen ist die Zahl der Arbeitsberechtigungen, mit denen eher eine uneingeschränkte Beschäftigung in Deutschland möglich ist (Tabelle 5). Deutlich abgenommen hat dagegen die Zahl der erteilten Arbeitserlaubnisse, das sind Arbeitsgenehmigungen, die in der Regel zeitlich befristet sind und bei der erstmaligen Arbeitsaufnahme erteilt werden. Das lässt darauf schließen, dass nicht wenige Arbeitnehmer aus den neuen Mitgliedsstaaten wählerischer geworden sind. Sie verzichten eher auf eine Beschäftigung, wenn sie zeitlich befristet ist – und wohl auch nicht selten als prekär einzustufen ist.

Die von den Arbeitsagenturen erteilten Arbeitsgenehmigungen für EU-8-Bürger streuen stark in regionaler Hinsicht. Gemessen an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in den Gebieten der Regionaldirektionen der Arbeitsverwaltung sind Genehmigungen in überproportionalem Maße für Bayern und Hessen erteilt worden, auch in Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz sind relativ viele Beschäftigungsverhältnisse erlaubt worden. Im durchschnittlichen Maße war das in den west- und den norddeutschen Ländern der Fall,

Abbildung 3

Zahl der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Ausländer aus den EU-8-Staaten sowie aus Bulgarien und Rumänien

Ende Juni des jeweiligen Jahres



Quellen: Bundesagentur für Arbeit; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2011

Die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten aus den neuen EU-Staaten steigt stetig an.

und relativ wenig in Ostdeutschland. Dieses Muster entspricht der Verteilung der Wirtschaftskraft in Deutschland. Zuwanderer zieht es offenbar insbesondere in die prosperierenden Regionen, also dorthin, wo sie vergleichsweise hohe Einkommen erzielen können.

Rückläufig – und zwar schon seit 2004 – ist ebenfalls die Zahl der Saisonarbeitskräfte aus den EU-8-Staaten; nur die Ungarn, die zuletzt wieder vermehrt gekommen sind, stellen eine Ausnahme dar (Tabelle 6). Auch diese Entwicklung ist auf ein nachlassendes Interesse an einer Beschäftigung zurückzuführen, die in der Regel mit Blick auf die Arbeitsbedingungen und die Entlohnung nicht attraktiv ist. Das gilt allerdings nicht für Personen aus Bulgarien und Rumänien. Arbeitnehmer von dort sind verstärkt als Saisonkräfte in Deutschland tätig.

Arbeitsmigration erfolgte in erheblichem Maße über die selbständige Beschäftigung

Da für Selbständige aus den EU-8-Staaten mit der EU-Erweiterung zeitgleich die Freizügigkeit eintrat, wurde diese Möglichkeit zur Beschäftigungsaufnahme in Deutschland rege genutzt. Begünstigend kam hinzu, dass Anfang 2004 die Reform der Handwerksordnung in Kraft trat, durch die es auch für ausländische Handwerker einfacher wurde, ein Gewerbe zu betreiben.

Tabelle 5

Arbeitsgenehmigungen für Personen aus den neuen EU-Mitgliedsstaaten nach Regionaldirektionen der Bundesagentur für Arbeit

	2006	2007	2008	2009	2010	Nachrichtlich: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte
Regionaldirektion						2010
	Anzahl					
Hamburg, Schleswig-Holstein, Meckl.-Vorpommern	2313	3036	3476	3678	3232	
Niedersachsen-Bremen	4950	6823	7867	8474	7590	
Nordrhein-Westfalen	8472	11918	13867	14045	12071	
Hessen	4591	6596	7875	8192	8745	
Rheinland-Pfalz/Saarland	5764	8634	8805	7271	5071	
Baden-Württemberg	9647	13690	15602	14116	13865	
Bayern	15756	22282	28093	24705	19859	
Berlin-Brandenburg	3170	3717	4483	5146	4242	
Sachsen-Anhalt/Thüringen	1645	1368	1135	2387	1021	
Sachsen	1480	1516	1657	1461	1643	
keine Angabe	156	198	303	238	173	
Insgesamt	57944	79778	93163	89713	77512	
davon:						
Arbeitserlaubnisse	44885	58147	63248	54581	41798	
Arbeitsberechtigungen	13059	21631	29915	35132	35714	
Arbeitsberechtigungen in % aller Arbeitsgenehmigungen	22,5	27,1	32,1	39,2	46,1	
	Struktur in Prozent					
Hamburg, Schleswig-Holstein, Meckl.-Vorpommern	4,0	3,8	3,7	4,1	4,2	7,8
Niedersachsen-Bremen	8,5	8,6	8,4	9,4	9,8	9,9
Nordrhein-Westfalen	14,6	14,9	14,9	15,7	15,6	21,1
Hessen	7,9	8,3	8,5	9,1	11,3	7,9
Rheinland-Pfalz/Saarland	9,9	10,8	9,5	8,1	6,5	5,7
Baden-Württemberg	16,6	17,2	16,7	15,7	17,9	14,0
Bayern	27,2	27,9	30,2	27,5	25,6	16,4
Berlin-Brandenburg	5,5	4,7	4,8	5,7	5,5	6,8
Sachsen-Anhalt/Thüringen	2,8	1,7	1,2	2,7	1,3	5,4
Sachsen	2,6	1,9	1,8	1,6	2,1	5,1
keine Angabe	0,3	0,2	0,3	0,3	0,2	
Insgesamt	100	100	100	100	100	100

Quellen: Bundesagentur für Arbeit; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2011

Arbeitnehmer aus den EU 8-Staaten sind besonders häufig in Süddeutschland zu finden.

Von 2004 bis Ende 2010 ist die Zahl der Handwerksbetriebe mit Besitzer aus den EU-8-Staaten kräftig – auf etwa 40 000 – gewachsen; das sind immerhin vier Prozent aller Handwerksbetriebe in Deutschland (Abbildung 4). Drei Viertel der Betriebe mit Besitzern aus den EU-8-Staaten zählen zum zulassungsfreien Handwerk, das heißt den Gewerbebezügen nach Anlage B1 der Handwerksordnung, die mit der Reform von 2004 überhaupt erst geschaffen wurde.⁹ Immerhin jeder siebte Betrieb des zulassungsfreien Handwerks war 2010 in Händen eines Besitzers aus den EU-8-Staaten. Zudem

haben auch noch relativ viele Betriebe des handwerksähnlichen Gewerbes einen solchen Eigentümer.

Kaum sind Handwerker aus Ost- und Mitteleuropa dagegen in denjenigen Handwerkszweigen zu finden, die dem Meisterzwang unterliegen¹⁰. Insgesamt haben sich die Zuwanderer auf einen eher kleinen Gewerbebereich konzentriert. Bei den Fliesenlegern, den Gebäudereinigern und den Eisenflechtern stellen sie jeden vierten Betrieb in Deutschland (Tabelle 7). Stark vertreten sind sie auch unter den Estrichlegern, den Par-

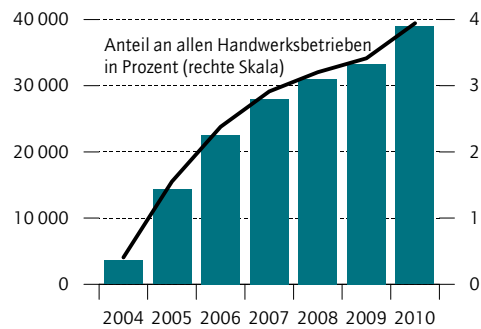
⁹ Hierzu zählen insbesondere Fliesen-, Boden- und Parkettleger, Schuhmacher, Textil- und Gebäudereiniger, Instrumentenbauer und Goldschmiede.

¹⁰ Dazu zählen beispielsweise Maurer, Dachdecker, Tischler, Zimmerer, Gerüstbauer, Bäcker, Fleischer oder Friseure.

Abbildung 4

Zahl der Handwerksbetriebe mit Besitzern aus den 2004 zur EU beigetretenen Ländern

Ende des jeweiligen Jahres



Quellen: Zentralverband des Deutschen Handwerks; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2011

Mit der Selbständigkeit haben viele Osteuropäer die Zuwanderungsschranken umgangen.

kettlegern und den Kabelverlegern. Zudem gibt es zahlreiche Betriebe mit einem Besitzer aus den EU-8-Staaten im Trockenbau und beim Bautenschutz. Am Rande sei erwähnt: All diese Gewerbe zählen zu denjenigen wirtschaftlichen Aktivitäten, für die keine Dienstleistungsfreiheit gewährt wurde. Diese Hürde wurde folglich vielfach durch die Anmeldung eines entsprechenden Gewerbes in Deutschland umgangen.

Auch die Handwerker aus den EU-8-Staaten hat es besonders häufig nach Bayern und Hessen gezogen (Abbildung 5). Stark vertreten sind sie auch in Rheinland-Pfalz und Bremen – insbesondere aber in Hamburg. In Ostdeutschland sind sie dagegen kaum zu finden – mit der Ausnahme von Berlin. Auch diese Verteilung spiegelt regionale Einkommensunterschiede wider. Als weiterer Effekt kommt hinzu, dass nicht selten die großen Städte deshalb als Gewerbestandort gewählt werden, weil hier eine größere ethnische Gemeinschaft des Herkunftslandes ansässig ist, die den Alltag und die Geschäftstätigkeit erleichtert.

Zuwanderer aus den EU-8-Staaten größtenteils qualifiziert...

Weitere Informationen über die Zuwanderer aus den EU-8-Staaten bietet der Mikrozensus, der für eine detaillierte Auswertung derzeit allerdings nur bis zum Jahr 2008 vorliegt. In die Analyse wurden diejenigen Ausländer einbezogen, die 2008 in Deutschland lebten

Tabelle 6

Vermittlungen von Saisonarbeitnehmern und Schaustellergehilfen nach deren Herkunftsländern

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Polen	271 907	286 623	279 197	236 267	228 807	194 288	187 507	177 010
Slowakei	9 578	8 995	7 502	6 778	5 122	4 322	3 700	3 569
Tschech. Republik	2 235	1 974	1 625	1 232	1 087	858	740	757
Ungarn	3 504	2 784	2 305	1 806	1 800	1 947	1 993	2 149
Slowenien	223	193	159	141	119	111	119	100
EU-8-Staaten	287 447	300 569	290 788	246 224	236 935	201 526	194 059	183 585
Bulgarien	1 434	1 249	1 320	1 293	1 182	2 914	3 083	3 520
Rumänien	24 559	27 190	33 083	51 190	58 893	76 534	93 362	101 820

Quellen: Bundesagentur für Arbeit; Bundesamt für Migration und Flüchtlinge; Berechnungen des DIW Berlin.

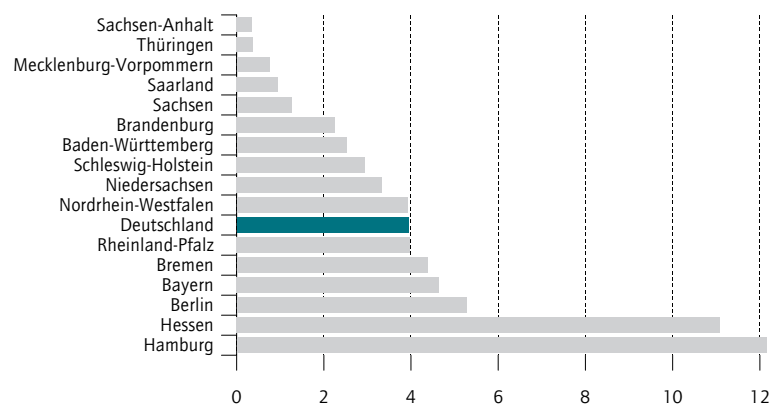
© DIW Berlin 2011

Die Zahl der Saisonkräfte aus den EU-8-Staaten nimmt stark ab, dafür kommen mehr Rumänen.

Abbildung 5

Anteil der Betriebe mit einem Besitzer aus den 2004 zur EU beigetretenen Staaten an allen Handwerksbetrieben nach Bundesländern 2010

In Prozent



Quellen: Zentralverband des Deutschen Handwerks; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2011

In Hamburg und Hessen wird bereits jeder achte Handwerksbetrieb von einem Besitzer aus den Beitrittsländern geführt.

und ab 2004 zugewandert waren, sowie Personen mit Nationalität der EU-8-Staaten, die von 1999 bis 2003 zugezogen sind.

Hinsichtlich der Erwerbsneigung ähneln die Zuwanderer aus den EU-8-Staaten den in jüngster Zeit eingereisten Staatsbürgern aus den „alten“ EU-Ländern: Jeweils gut 60 Prozent stehen dem Arbeitsmarkt zur Ver-

Tabelle 7

Handwerkszweige mit einer großen Zahl von Betrieben mit einem Besitzer aus den 2004 zur EU beigetretenen Ländern

Ende 2010

	Zahl der Betriebe	Anteil der Betriebe mit einem Besitzer aus den 2004 zur EU beigetretenen Ländern an allen Betrieben in Prozent
Fliesen-, Platten- und Mosaikleger	15 604	25
Gebäudereiniger	9 111	24
Raumausstatter	2 672	11
Einbau von genormten Baufertigteilen	2 582	5
Holz- und Bautenschutzgewerbe	1 747	8
Bodenleger	1 069	7
Kosmetiker	757	2
Eisenflechter	733	24
Estrichleger	719	14
Parkettleger	671	10
Kabelverleger im Hochbau	432	13
Maurer und Betonbauer	314	1
Änderungsschneider	246	2
Fuger (im Hochbau)	226	4
Damen- und Herrenschneider	193	2
Maler und Lackierer	174	0
Friseure	166	0
Bautrocknungsgewerbe	142	8

Quellen: Zentralverband des Deutschen Handwerks; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2011

Die Zahlen bestätigen das Klischee vom polnischen Fliesenleger.

fügung, und je ein Fünftel sind Schüler und Studenten (Tabelle 8). Diese Struktur findet sich auch bei den Zuwanderern aus den EU-8-Staaten, die von 1999 bis 2003 nach Deutschland kamen. Bei anderen Gruppen von Migranten ist die Erwerbsbeteiligung deutlich geringer – bei den Zuwanderern aus Ländern außerhalb Europas liegt das daran, dass relativ viele studieren. Jede achte der seit 2004 zugewanderten Personen aus den EU-8-Staaten ist erwerbslos; das ist ein höherer Anteil als bei den Zuwanderern aus der „alten“ EU, aber ein deutlich geringerer Anteil als bei Zuwanderern aus anderen Teilen Europas oder von anderen Kontinenten.

Bei den Personen – und im Besonderen bei den Erwerbstätigen – aus den EU-8-Staaten fällt auf, dass ein viel größerer Teil über eine mittlere Qualifikation verfügt als das bei anderen Gruppen von Zuwanderern der Fall ist. Nur relativ wenige haben keine Berufsausbildung; allerdings finden sich unter ihnen auch nur vergleichsweise wenige Akademiker. Keine Unterschiede bei der Qualifikationsstruktur gibt es zwischen jenen Personen aus den EU-8-Ländern, die von 1999 bis 2003 zugewandert sind und jenen, die danach nach Deutschland einreisten.

Besonders ins Auge sticht der hohe Anteil an Selbständigen – knapp 40 Prozent – unter den aus den EU-8-Staaten seit 2004 eingewanderten Erwerbstätigen. Bei genauerer Hinsicht zeigt sich, dass die Selbständigen nicht nur in handwerklichen Berufen tätig sind; vielmehr ist das Berufsspektrum recht breit. Es finden sich Tätigkeiten im Handel, im Transport und auch bei gemeinhin als höherwertig eingestuften Berufen (Akademiker, kreativ Tätige). In anderen Gruppen der seitdem nach Deutschland gekommenen Ausländer ist der Selbständigenanteil viel kleiner; weit geringer ist er ebenfalls unter denjenigen EU-8-Ausländern, die von 1999 bis 2004 kamen. Das belegt, dass die EU-Erweiterung und die dabei geschaffene Niederlassungsfreiheit für selbständige Arbeitsmigranten einen neuen Zuwanderungskanal geöffnet hat. Offen muss bleiben, ob es sich in allen Fällen tatsächlich um selbständige Tätigkeiten handelt; nicht auszuschließen sind Scheinselbständigkeiten – etwa im Baugewerbe.

... aber oft in einfachen Jobs beschäftigt

Ein relativ großer Anteil der Erwerbstätigen aus den EU-8-Staaten, die seit 2004 zuwanderten, führt manuelle Tätigkeiten insbesondere im Handwerk aus.¹¹ Ähnlich sieht es bei den Zuwanderern aus dem „übrigen Europa“ aus – in dieser Gruppe finden sich viele Erwerbstätige aus Rumänien und Bulgarien. Entsprechend übt ein geringer Anteil der EU-8-Zuwanderer, die seit 2004 kamen, eine Dienstleistungstätigkeit aus. Insgesamt sind sie relativ wenig in qualifizierten Jobs zu finden – obwohl sie eine vergleichsweise gute Qualifikationsstruktur vorweisen.

So ist ein erheblicher Teil derjenigen, die eine Lehre oder eine Fachschule absolviert haben, mit einfachen Tätigkeiten beschäftigt (Tabelle 9). Für nicht wenige Personen, die über einen Hochschulabschluss verfügen, trifft das ebenfalls zu. Dieses Phänomen findet sich auch unter den Migranten, die in den letzten Jahren aus Ländern außerhalb Europas sowie aus Bulgarien, Rumänien und den europäischen Nicht-EU-Staaten zugewandert sind. Ganz anders sieht es dagegen bei den Zuwanderern aus der „alten“ EU aus – bei diesen entsprechen die ausgeübten Tätigkeiten sehr viel öfter dem Qualifikationsniveau.

Es wird eine Reihe von Gründen geben, warum Zuwanderer aus den EU-8-Staaten trotz einer beruflichen Ausbildung oft nur einfachen Jobs nachgehen. Es kann an

¹¹ Die Klassifikation der ausgeübten Tätigkeiten wurde anhand der ausgeübten Berufe vorgenommen. Dabei wurde das von Schimpl-Neimans verfeinerte Klassifizierungsschema von Blossfeld verwendet. Vgl. Bernhard Schimpl-Neimanns: Umsetzung der Berufsklassifikation von Blossfeld auf die Mikrozensen 1973-1998. ZUMA-Methodenbericht Nr. 10/2003.

Tabelle 8

**Ausländer im Alter von 15 bis 64 Jahren im Jahr 2008, die ab 2004 zugewandert sind,
nach ausgewählten Merkmalen**

	Insgesamt	darunter Zuwanderer aus				Nachrichtlich: Ausländer aus den EU-8-Staaten, die von 1999 bis 2003 zugewandert sind
		EU 8	EU bis 2004	Übriges Europa	Andere Kontinente	
Bevölkerung						
Ausbildung (Struktur in %)						
Ohne Berufsausbildung	50	33	39	55	60	32
Lehre, Fachschule	25	49	23	28	11	47
Hochschule, Fachhochschule	25	18	38	17	29	20
Insgesamt	100	100	100	100	100	100
Erwerbsbeteiligung						
Erwerbsquote ¹	51	62	66	49	39	62
Erwerbstätigenquote ²	44	54	61	39	32	55
Erwerbslosenquote ³	15	12	8	20	19	11
Auszubildendenquote	26	20	21	22	36	24
Erwerbstätige						
Ausbildung						
Ohne Berufsausbildung	37	27	30	45	45	24
Lehre, Fachschule	32	54	26	35	15	52
Hochschule, Fachhochschule	31	19	44	20	40	24
Insgesamt	100	100	100	100	100	100
Erwerbsstatus						
Selbständige ⁴	17	38	16	10	9	10
Arbeitnehmer	77	58	80	83	82	84
Auszubildende	6	4	4	8	9	6
Insgesamt	100	100	100	100	100	100
Art der Tätigkeiten						
Einfache manuelle Tätigkeiten	28	38	13	38	25	27
Qualifizierte manuelle Tätigkeiten	14	17	10	17	12	14
Einfache nicht-manuelle Tätigkeiten	18	17	16	18	20	23
Qualifizierte nicht manuelle Tätigkeiten	24	19	35	19	22	27
Professionen, Ingenieure, Führungskräfte	16	10	27	8	21	9
Insgesamt	100	100	100	100	100	100

1 Anteil der Erwerbspersonen an der Bevölkerung. 2 Anteil der Erwerbstätigen an der Bevölkerung. 3 Anteil der Erwerbslosen an den Erwerbstätigen.

4 Einschließlich mithelfender Familienangehöriger.

Quellen: Mikrozensus; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2011

Die EU-8-Zuwanderer unterscheiden sich von anderen Zuwanderergruppen: Hohe Erwerbsbeteiligung, viele Selbständige, wenig Gering-qualifizierte.

Regulierungen für die Arbeitsaufnahme in Deutschland oder an bürokratischen Hürden liegen, die die Ausübung eines bestimmten Gewerbes behindern. Vielleicht spielt auch eine Rolle, dass im Ausland erworbene Berufsabschlüsse nicht in Deutschland anerkannt werden. Das kann es aber nicht allein sein, denn auch für Länder wie Schweden oder das Vereinigte Königreich gilt, dass die EU-8-Migranten – gemessen an ihrer Qualifikation – relativ häufig einfache Jobs haben. Dies schlägt sich dann in vergleichsweise geringen Einkom-

men nieder.¹² Es spricht Einiges dafür, dass die EU-8-Migranten in solchen Segmenten des Arbeits- und Dienst-

12 Vgl. David G. Blanchflower, Helen Lawitt: The Impact of the Recent Expansion of the EU on the UK Labor Market. In: Martin Kahanec, Klaus F. Zimmermann (Hrsg.): EU Labor Markets After Post-Enlargement Migration, Heidelberg, Berlin 2010. Nicola Doyle, Gerard Hughes, Eskil Wadensjö: Freedom of Movement for Workers from Central and Eastern Europe, Sieps Working report Nr. 5 (2007). Für Deutschland vgl. Karl Brenke, Mutlu Yüksel, Klaus F. Zimmermann: EU Enlargement under Continued Mobility Restrictions: Consequences for the German Labor Market. In: Kahanec, Zimmermann a. a. O.

Tabelle 9

Erwerbstätige Ausländer im Jahr 2008, die seit 2004 nach Deutschland einreisen und die einfache Tätigkeiten ausüben, nach ihrer Berufsausbildung

Herkunftsregion	Anteil der Personen, die einfache Tätigkeiten ausüben, an allen ...		
	Erwerbstätigen	Erwerbstätigen mit Lehr-, Fachschulabschluss	Erwerbstätigen mit Fachhoch- und Hochschulabschluss
EU 8	37	39	14
EU bis 2004	13	12	2
Übriges Europa	38	42	11
Andere Kontinente	25	40	7
Nachrichtlich:			
Alle Erwerbstätige	18	18	3

Quellen: Mikrozensus; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2011

Die EU-8-Zuwanderer sind gut qualifiziert – aber eher in Jobs mit einfachen Tätigkeiten beschäftigt.

leistungsmarktes tätig sind, in denen ein rascher und einfacher Marktzugang möglich war, und wo sie – gemessen an dem in ihrer Heimat zu erzielenden Einkommen – auf hinreichend attraktive Erwerbseinkünfte kommen.

Nur im Vereinigten Königreich starke Zuwanderungen nach der EU-Öffnung

In manchen Ländern, die den Arbeitsmarkt früher geöffnet haben, kamen Immigranten in erheblicher Zahl. Das gilt insbesondere für das Vereinigte Königreich (Tabelle 10). In Irland schlugen die Wanderungen bei dem kleinen Arbeitsmarkt dort noch stärker zu Buche, die absolute Zahl der Immigranten war aber nicht sehr groß. Angesichts der Wirtschaftskrise, von der nicht zuletzt die angelsächsischen Länder getroffen wurden, hat sich in Irland die Zahl der Erwerbstätigen aus den EU-8-Staaten stark reduziert, im Vereinigten Königreich ist sie lediglich zeitweilig etwas geschrumpft und wächst inzwischen wieder.

In fast allen anderen Staaten der alten EU ist zwar die Zahl der Erwerbstätigen mit Staatsbürgerschaft der EU-8-Staaten gestiegen, die absoluten Zahlen beim Zuwachs sind aber sehr gering. Mit Ausnahme des Vereinigten Königreichs und Irlands spielen die EU-8-Immigranten nur eine marginale Rolle auf den Arbeitsmärkten der „alten“ EU. Sogar in Österreich und in Deutschland – in den Ländern also, die sich erst jetzt geöffnet haben – fallen sie mehr ins Gewicht. Abgesehen von den angelsächsischen Ländern zeigt sich zudem in keinem anderen Land, dass es nach der Arbeitsmarktöffnung zu einem besonders deutlichem Anstieg der Erwerbstätigkeit von Personen aus den EU-8-Staaten gekommen ist.

Überlegungen über die weitere Entwicklung

Die EU-8-Osterweiterung hat sich auf dem deutschen Arbeitsmarkt nur wenig ausgewirkt. Deutlich zulegen konnte zwar die selbstständige Beschäftigung, weil es hierbei keine Zugangsbarrieren gab. Bei der abhängigen Beschäftigung waren die Zuwächse indes eher gering. Zwar waren ab 2004 die Arbeitnehmer aus den neuen Mitgliedsstaaten etwas besser gestellt als solche aus Drittstaaten, insgesamt war der Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt aber stark eingeschränkt. Mit großer Wahrscheinlichkeit wurde häufig der Weg der selbstständigen Beschäftigung nur deshalb eingeschlagen, weil der Zugang als Arbeitnehmer verbaut war. Auf Basis der verfügbaren Quellen – Statistik der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, Statistik des Handwerks und Mikrozensus – beläuft sich der Zuwachs bei den Erwerbstätigen aus den EU-8-Staaten von 2004 bis heute – überschlägig gerechnet – auf etwa 100 000 bis 150 000.

Über den Umfang der anstehenden Wanderungen aus den EU-8-Staaten nach der Öffnung des deutschen Arbeitsmarktes sind inzwischen einige Prognosen abgegeben worden, sie sind aber hoch spekulativ. Denn es fehlen Erfahrungswerte, an denen sich die Voraussagen orientieren können. Wegen der großen Unwägbarkeiten können lediglich Argumente diskutiert werden, die für oder die gegen einen Zustrom an Arbeitsmigranten sprechen.

Nähme man das Vereinigte Königreich zum Maßstab, dann wäre mit Zuwanderungen großen Umfangs zu rechnen. Allerdings kann es nicht als Maßstab dienen. Zum einen ist davon auszugehen, dass durch die Zuwanderungen dorthin ein erheblicher Teil der Wanderungswilligen bereits „aufgesogen“ wurde. Zum anderen muss es spezielle Gründe dafür geben, dass gleich nach dem Beitritt EU-8-Staatsangehörige zwar in die angelsächsischen Länder gingen, aber kaum jemand nach Schweden, obwohl Schweden ebenfalls schon 2004 den Arbeitsmarkt geöffnet hatte. An den Löhnen und an einer zu geringen Aufnahmefähigkeit des schwedischen Arbeitsmarktes kann es kaum gelegen haben. Als Grund bietet sich daher die Sprache an. Sind Kenntnisse der Sprache für potentielle Immigranten ein gewichtiger Faktor bei ihrer Wahl des Ziellandes, kann die Bundesrepublik allenfalls ein Land zweiter Wahl sein, denn in den EU-8-Staaten sind Kenntnisse der deutschen Sprache viel weniger verbreitet als Kenntnisse des Englischen. In manchen grenznahen Regionen mag es etwas anders sein.

Dass die Erfahrungen der angelsächsischen Länder nicht übertragbar sind, zeigt sich auch an den Arbeitskräftewanderungen in die Staaten der „alten“ EU, die

Tabelle 10

Erwerbstätige aus den Staaten, die 2004 der EU beigetreten sind¹, nach EU-Ländern

Staat, in dem die Erwerbstätigkeit ausgeübt wird (in Klammern: Jahr der Arbeitsmarköffnung)	2005	2006	2007	2008	2009	2010
In Tausend						
Irland (2004)		107,6	149,3	153,0	114,2	103,6
Schweden (2004)	11,4	9,4	10,7	15,8	18,8	19,7
Vereinigtes Königreich (2004)	159,6	289,0	437,5	511,5	506,2	575,1
Finnland (2006)	5,9	7,4	8,6	8,7	9,5	11,7
Griechenland (2006)	14,0	13,8	12,6	15,4	14,7	10,7
Portugal (2006)	0,3	0,4	1,2	1,2	0,9	1,4
Spanien (2006)	41,0	34,2	45,7	55,2	46,7	46,8
Italien (2006)	27,7	45,1	44,2	56,0	63,3	77,5
Niederlande (2007)	7,4	9,0	11,8	12,7	15,0	17,8
Luxemburg (2007)	0,5	2,1	2,5	2,6	2,5	2,7
Frankreich (2008)	17,4	16,0	15,5	16,4	20,9	30,4
Belgien (2009)	8,5	8,7	14,5	19,0	21,1	29,1
Dänemark (2009)	2,8	4,1	5,7	5,9	9,8	11,1
Deutschland (2011)	214,1	230,1	262,3	285,4	316,0	310,4
Österreich (2011)	48,5	48,7	54,1	56,5	50,7	54,6
EU bis 2004	559,3	825,5	1076,4	1215,2	1210,3	405,2
<i>Nachrichtlich:</i>						
Norwegen	2,9	3,6	5,4	8,0	11,5	20,1
Schweiz	10,3	11,1	13,2	14,3	18,0	14,9
Anteil an allen Erwerbstätigen in den jeweiligen Staaten						
Irland (2004)		5,3	7,1	7,3	6,0	5,6
Schweden (2004)	0,3	0,2	0,2	0,3	0,4	0,4
Vereinigtes Königreich (2004)	0,6	1,0	1,5	1,7	1,8	2,0
Finnland (2006)	0,2	0,3	0,3	0,3	0,4	0,5
Griechenland (2006)	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2
Portugal (2006)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Spanien (2006)	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2	0,3
Italien (2006)	0,1	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3
Niederlande (2007)	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2
Luxemburg (2007)	0,3	1,1	1,2	1,3	1,2	1,2
Frankreich (2008)	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Belgien (2009)	0,2	0,2	0,3	0,4	0,5	0,6
Dänemark (2009)	0,1	0,1	0,2	0,2	0,4	0,4
Deutschland (2011)	0,6	0,6	0,7	0,7	0,8	0,8
Österreich (2011)	1,3	1,2	1,3	1,4	1,2	1,3
EU bis 2004	0,3	0,5	0,6	0,7	0,7	0,8
<i>Nachrichtlich:</i>						
Norwegen	0,1	0,2	0,2	0,3	0,5	0,8
Schweiz	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,5

¹ Erwerbstätige mit Staatsbürgerschaft eines der EU-8-Länder sowie Maltas und Zyperns.
Quellen: Eurostat; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2011

Europaweit gab es Zuwanderung aus den neuen EU-Staaten in größerem Umfang nur in Großbritannien und Irland.

erst ab 2006 ihre Arbeitsmärkte geöffnet haben, denn das Ausmaß der Wanderungen nach Südeuropa, Frankreich, die Benelux-Staaten und nach Skandinavien war sehr gering. Auch hier wird es nicht an den Löhnen gelegen haben, denn sie sind in diesen Staaten durchweg höher als in Osteuropa. Im Falle Südeuropas könnte freilich die besonders stark angespannte Lage auf dem Arbeitsmarkt die Zuwanderung abgebrems haben.

Ohne Zweifel wird das Wanderungsverhalten stark von der wirtschaftlichen Lage sowohl im Heimatland als auch im Zielland beeinflusst. Die EU-8-Staaten haben inzwischen die Wirtschaftskrise hinter sich gelassen und die Produktion zieht wieder an. Die allermeisten EU-8-Migranten in Deutschland kommen aus Polen. Dieses Land wurde von der Krise kaum getroffen, die Produktion dort expandiert weiter kräftig. Zwar weisen

Kasten

So war die Rechtslage: Nur Arbeitnehmer mit bestimmten Tätigkeiten konnten kommen

Die Regulierungen für Arbeitnehmer, für die keine Freizügigkeit besteht, sind ein komplexes Gebilde aus Gesetzen und Verordnungen. Bürger aus den neuen Mitgliedsstaaten der EU genossen gegenüber jenen aus Drittstaaten einen besonderen aufenthaltsrechtlichen Status, der durch das Freizügigkeitsrecht der EU festgelegt ist.

Für die Beschäftigung von Arbeitnehmern gab es eine Reihe spezieller Regulierungen. Diese gelten weiterhin noch für Arbeitnehmer aus Rumänien und Bulgarien, denen spätestens Anfang 2014 die Freizügigkeit gewährt wird. Auch die Arbeitsmigration aus Nicht-EU-Staaten ist möglich, doch sind die Hürden hier noch höher als bei Personen aus den neuen EU-Mitgliedsstaaten. Die Gewährung eines Aufenthaltstitels und einer Beschäftigungserlaubnis muss sich an den „Erfordernissen des Wirtschaftsstandortes Deutschland unter Berücksichtigung der Verhältnisse auf dem Arbeitsmarkt und dem Erfordernis, die Arbeitslosigkeit wirksam zu bekämpfen“, orientieren (§18 Abs. 1 AufenthG). Hinter dieser vagen Formulierung verbirgt sich, dass sich die Beschäftigung von Zuwanderern nicht nachteilig auf die Arbeitsmarktchancen deutscher oder ihnen gleichgestellter Arbeitnehmer auswirken soll.¹

Arbeitsgenehmigungen können mit zeitlicher und betrieblicher Beschränkung erteilt werden – oder ohne solche Einschränkungen. Meist ist die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit nötig, mitunter aber nicht. Zum Teil basieren die Regelungen auf bilateralen zwischenstaatlichen Vereinbarungen, zum Teil sind sie auf alleinige Initiative des deutschen Gesetzgebers entstanden – etwa um Knappheiten auf dem Arbeitsmarkt entgegenzuwirken. Insbesondere sind sie aber auf bestimmte Tätigkeiten oder Gruppen von Arbeitnehmern ausgerichtet. Generell sind die Hürden um so geringer, je

höher die Qualifikationen sind, die für die Ausübung einer Tätigkeit benötigt werden.

Am bekanntesten ist wohl die Möglichkeit für Arbeitnehmer, in Deutschland eine Beschäftigung als Saisonkraft in der Landwirtschaft oder im Gastgewerbe auszuüben; solche Saisonarbeitnehmer gibt es auch als Gehilfen im Schauspielergewerbe. Die Beschäftigung von Saisonkräften aus EU 8-Staaten ist schon seit Anfang der Neunziger Jahre üblich. Ansonsten ist der Zugang für Beschäftigte mit Tätigkeiten, die keine Berufsausbildung erfordert, kaum möglich. Ausnahmen sind u. a. Au-Pair-Kräfte oder Hilfen in Haushalten Pflegebedürftiger.

Zu den qualifizierten Berufen, deren Ausübung von der Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit abhängig ist, zählen Pflegekräfte (Kranken- und Altenpfleger), Lehrkräfte, die fremdsprachlichen Unterricht in der Muttersprache erteilen, Spezialitätenköche und bestimmte Fachkräfte in der Sozialarbeit. Hinzu kommen Fachkräfte mit anerkanntem Hochschulabschluss oder IT-Kräfte mit anerkanntem Abschluss, leitende Angestellte oder Spezialisten.² Zustimmungsfreie Beschäftigungsmöglichkeiten gelten etwa für Führungskräfte, Hochqualifizierte, wissenschaftliches Personal an Hochschulen und Forschungseinrichtungen. Eine Beschäftigung ist auch möglich für besondere Berufsgruppen wie Journalisten, Berufssportler, Fotomodelle sowie zeitweilig von einem im Ausland ansässigen Unternehmen entsandte Spezialisten (etwa zur Aufstellung von Maschinen oder zur Montage), kurzfristig Beschäftigte im kaufmännischen Bereich oder für Personen in eher gemeinnützigen Freiwilligendiensten. Besondere Regelungen gibt es zudem für manche Grenzgänger. Zudem bestehen seit zwei Jahrzehnten bilaterale Verträge über die Tätigkeit von Werkvertragsarbeitnehmern in der Bundesrepublik.

¹ Das sind Ausländer, die in Deutschland bereits wohnen und ein Aufenthaltsrecht haben sowie Ausländer aus solchen EU-Staaten, für die Freizügigkeit schon seit langem galt, die zwar nicht in Deutschland wohnen, aber für den Arbeitsmarkt hier zur Verfügung stehen.

² Eine Arbeitserlaubnis wird solchen Arbeitnehmern nur bei einem Gehalt oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze zur Sozialversicherung (derzeit: 66 000 Euro p. a.) gewährt.

die EU-8-Staaten vergleichsweise hohe Arbeitslosenquoten auf, aber die anziehende Wirtschaftsleistung dürfte sich positiv auf die Erwartungen der Arbeitskräfte in ihre Zukunft auswirken und Abwanderungen in Grenzen halten. Andererseits befindet sich auch in der Bundesrepublik die Wirtschaft im Aufschwung, und die Beschäftigung nimmt deutlich zu. Der gegenwärtig leichte Zugang zu einer Beschäftigungsmöglichkeit könnte Zuwanderungen stimulieren.

Ein großer Teil der Immigration ist heutzutage nur temporärer und zirkulärer Natur; dass heißt, dass das Heimatland nur für eine – eher kurze – Zeit verlassen wird. Wie anekdotische Evidenz zeigt, treffen diese in der Migrationsforschung relativ neuen Begriffe nicht hinreichend das tatsächliche Verhalten vieler Arbeitskräfte aus den EU-8-Staaten in Deutschland. In der Regel haben sie zwar einen Wohnsitz in der Bundesrepublik, pendeln aber in mehr oder minder großen Zeit-

abständen wieder zurück in ihre Heimat. Nicht selten wird regelmäßig an den Wochenenden hin- und hergefahren. Auch gibt es Erwerbstätige, die sich nur in der Saison in Deutschland aufhalten – und auch dabei immer wieder pendeln. Eine solche regionale Mobilität gibt es auch innerhalb der Bundesrepublik, und im Trend nimmt sie zu. Damit entstehen für die Arbeitskräfte allerdings Kosten, denen hinreichende Erträge gegenüberstehen müssen, damit der Aufwand lohnt. So ist es nicht erstaunlich, dass es die Arbeitskräfte aus den EU-8-Staaten vor allem in die wirtschaftlich starken Regionen Deutschlands gezogen hat, weil dort hohe Einkommen erzielt werden können. Die innerdeutschen Pendlerströme gehen im Großen und Ganzen in dieselbe Richtung.

Wenn es zu verstärkten Wanderungen infolge der Arbeitsmarktöffnung kommen sollte, dann geht er in diejenigen Gebiete, in denen der Arbeitsmarkt besonders aufnahmefähig und die Arbeitslosigkeit gering ist. Hinzu kommt ein weiterer Aspekt – und zwar die Verfügbarkeit ethnischer Netzwerke, durch die Zuziehenden der Einstieg ins Berufsleben und die Gestaltung des alltäglichen Lebens erleichtert wird – etwa bei der Wohnungssuche, der Betreuung von Kindern oder bei Behördengängen. Migranten zieht es daher oft dorthin,

wo schon Bekannte oder mehr oder weniger nahe Verwandte ansässig sind. Und dabei handelt es sich vor allem um die großen Städte.

Für eine verstärkte Zuwanderung nach Deutschland spricht die vergleichsweise günstige räumliche Lage der Bundesrepublik gerade für solche Arbeitskräfte, die aus den EU-8-Staaten immer wieder hin- und herpendeln. Arbeitskräfte, die die damit verbundenen Kosten und Erschwernisse in Kauf nehmen, dürften sich durch eine vergleichsweise hohe Leistungsbereitschaft auszeichnen. Wie sich gezeigt hat, sind in den letzten Jahren auch die Ansprüche der Arbeitskräfte aus den EU-8-Staaten an eine Beschäftigung gewachsen, was angesichts des geringer gewordenen Abstands der Löhne zwischen ihrem Herkunftsland und der Bundesrepublik nicht erstaunlich ist. Als Billiglöhner werden sie sich immer weniger verdingen. Weil es sie vor allem in Regionen mit geringer Arbeitslosigkeit zieht, dürfte eine verstärkte Zuwanderung nicht zu Verwerfungen auf dem deutschen Arbeitsmarkt führen. Man sollte auch deshalb die Arbeitsmarktöffnung nicht als eine Bedrohung ansehen, sondern als ein Zusammenwachsen der europäischen Staaten, zu der auch die regionale Mobilität der Arbeitskräfte gehört.

Karl Brenke ist Wissenschaftlicher Referent beim Vorstand des DIW Berlin | kbrenke@diw.de

JEL: F22, J61

Keywords: Migration, EU Enlargement



DIW Berlin – Deutsches Institut
für Wirtschaftsforschung e. V.
Mohrenstraße 58, 10117 Berlin
T +49 30 897 89 -0
F +49 30 897 89 -200

78. Jahrgang

Herausgeber

Prof. Dr. Pio Baake (kommissarisch)
Prof. Dr. Tilman Brück
Prof. Dr. Christian Dreger
PD Dr. Joachim R. Frick
Prof. Dr. Martin Gornig (kommissarisch)
Prof. Dr. Peter Haan (kommissarisch)
Prof. Dr. Claudia Kemfert
Prof. Dr. Jürgen Schupp
Prof. Dr. Gert G. Wagner
Prof. Georg Weizsäcker, Ph. D.

Chefredaktion

Dr. Kurt Geppert
Carel Mohn

Redaktion

Renate Bogdanovic
Sabine Fiedler
PD Dr. Elke Holst

Lektorat

Kai-Uwe Müller

Pressestelle

Renate Bogdanovic
Tel. +49-30-89789-249
presse@diw.de

Vertrieb

DIW Berlin Leserservice
Postfach 7477649
Offenburg
leserservice@diw.de
Tel. 01805 - 19 88 88, 14 Cent./min.

Reklamationen können nur innerhalb
von vier Wochen nach Erscheinen des
Wochenberichts angenommen werden;
danach wird der Heftpreis berechnet.

Gestaltung

Edenspiekermann

Satz

eScriptum GmbH & Co KG, Berlin

Druck

USE gGmbH, Berlin

Nachdruck und sonstige Verbreitung –
auch auszugsweise – nur mit Quellen-
angabe und unter Zusendung eines
Belegexemplars an die Stabsabteilung
Kommunikation des DIW Berlin
(kundenservice@diw.de) zulässig.

Gedruckt auf 100 % Recyclingpapier.